

令和6年能登半島地震被災調査（速報）

岩手大学地域防災研究センター

1. 調査趣旨：

令和6年能登半島地震（2024年1月1日発生）の被災概要、地方自治体の災害対策本部等における対応状況の把握、避難所の運営状況、復旧・復興にむけた課題把握、情報収集に努め、今後の大規模災害への知見を得る。

2. 調査期間：

2024（令和6）年2月3日（土曜）～2月7日（水曜）

3. 調査メンバー：

地域防災研究センター 教授 福留邦洋

地域防災研究センター 客員准教授 中村吉雄

4. 調査行程：

2月4日（日曜）穴水町内避難所（さわやか交流館、福留のみヒアリング実施）

2月5日（月曜）七尾市役所（上下水道課、災害対策本部においてヒアリング）、七尾市内避難所（七尾サンライフプラザにおいて避難所設備関係の視察、能登島生涯学習総合センターにおいてヒアリング）

2月6日（火曜）能登町役場（災害対策本部にてヒアリング）、能登町および輪島市内（被災現場）

5. 調査結果・所感等：

地震による道路寸断、孤立集落の発生

地震の揺れにより、橋梁の基礎部分に大きな段差や路面に亀裂が生じ（写真1、2）、通行の障害が生じた（例えば、能登島への橋梁2橋のうち、現在も一つは通行不能）。また、各地で土砂災害が発生し、道路が寸断され、孤立集落が発生している（写真3、4）。また、こうした現象が、のと里山海道や能越自動車道、一般国道や県道など能登半島の主要幹線道路においても発生したため、地震発生直後には山間部の集落だけでなく、各都市も孤立状態となり、初動期の災害対応等に大きな支障が出たと考えられる。

被災地では、多くの住家や店舗など木造建築物の倒壊が散見されたが（写真5、6）、庁舎が大きく損壊し、東日本大震災の時のような災害対策本部が設置できない、住民データなど重要書類消失の問題は生じなかった。平成の市町村合併等により新築や建て替えた公共建築物の多かったことが功を奏したと考えられる。



写真1. 橋梁部分における段差の発生



写真2. 橋梁部分における段差の発生



写真3. 地震による土砂災害で寸断された道路



写真4. 地震による土砂災害



写真5. 地震による木造建築物の倒壊



写真6. 地震による木造建築物の倒壊

断水などライフライン復旧の遅れ

七尾市などの上水道は、手取川（加賀地方）からの県営水道による供給が大きな割合を占めているため、基幹となる県営水道の送水管が寸断されたことは絶対的な水不足になるだけでなく、個別の住宅や事業所などにつながる水道管（配水管）における（通水による）漏水試験なども行えず、復旧の遅れとなっている。また、水道管（配水管）の経年劣化が随所にみられることも地震による破損箇所が増加、復旧の支障となっている。一部の地区では地下水を活用し、暫定復旧している箇所もあるが、下水管や浄化槽の修理等下水道対応も必要である。

こうした状況に対して、七尾市内の飲食店等事業所では自前で水を調達するなどして営業を一部再開している（写真7）。特に全国系など広域展開している事業所では、本部や系列店などグループの独自支援により上水道（飲料水）だけでなく、下水道（トイレなど）の問題にも対応している（写真8）。

避難所運営

穴水町、七尾市の避難所では、いずれも避難所開設から落ち着くまでに時間を要していた。能登島の避難所では水族館への観光客も避難し、外国人も含まれた（写真9）。発災日や場所等考慮すると災害時の観光客対応、外国人対応などを観光等集客施設はもちろんのこと、地域で検討、事前に計画を整備する必要がある。

発災から1ヶ月以上経過した時点においても炊き出しが避難所の食事を担っている状況だった。避難所運営に関わっている一部の住民有志等への負担は大きく、過労による事故や体調不良が懸念される。ヒアリングにおいて避難所運営が落ち着くためには、避難者自身がすべて受け身ではなく、できること（例えば配膳、トイレ清掃など）を行っていくことが肝心であると強調されていたことが印象的だった。また、いずれの地

域でも直後には福祉避難所が機能しなかったとのことであった。インフルエンザや新型コロナなど感染症が発生しても完全に隔離する空間の確保も難しかったそうである。避難者は、高齢者が多く、トイレを始め、介護・福祉等の問題も伴う。段ボールベットや間仕切りなど最低限の必要数はおおむね行き渡っているようにみえたが、避難所収容能力（空間）との兼ね合いもあり、在宅避難者が増加するジレンマを抱えている。地震による天井パネル・ボードの落下により指定避難所になっていた体育館が避難所として使用できず、物資の保管場所となっている事例が今回も確認できた（写真10）。

一方、能登島の避難所では、固定電話（有線電話）が携帯電話よりもつながりやすかったとの声が聞かれた。携帯電話の大幅な普及により固定電話の利用が減っていることによるものと考えられる。現在の避難所では、水や食料、衣料など最低限の物資は満たされているものの、避難者が抱える先行きの不安を緩和するための情報提供や整理が不可欠とのことであった。避難所の物資等ニーズは時間とともに変化するが、一部の避難所ではAmazon（たすけあおう Nippon 被災地を応援ほしい物リスト）を通じた支援物資の調達を行っている。今回の被災地においても一度も着用されることのない古着の蓄積など個人発送による支援物資のミスマッチが生じている。支援者側は避難所等被災地が必要とする物資をAmazonで購入、支援し、Amazonが配送することにより発送の手間、受け取り側における整理の煩雑さなどが解消されている。



写真7. 営業中の飲食店



写真8. 通信事業者により設置されたトイレカー



写真9. 避難所におけるヒアリング



写真10. 地震により天井パネルが落下した体育館

応援職員の派遣、支援状況

今回の被災市町村には、全国から多数の応援職員が派遣されている。派遣の大きなスキームとしては「対口支援」があげられる。対口支援とは2008年に中国で発生した四川大地震の際、被災した自治体（郷鎮市等）を沿岸の大規模な省政府などが一対一で支援した手法であり、東日本大震災の際に全国知事会の近畿ブロッ

クが提唱し、我が国においても導入が始まっている。今回の能登半島地震においては、総務省が主導となり、全国の自治体職員を被災市町村へ派遣しているが、派遣応援職員の人件費負担だけでなく、職員の居住スペース、食料などロジスティクスの部分を含めて手配されていた（写真 11）。ただし、場所の確保は難しく津波浸水想定区域に立地する施設内にテントを張るなどの対応がみられた。2011 年の東日本大震災と比較しても応援職員の拠点は遠隔地になっており、同一職員の長期派遣が難しい要因にもなっている。

一方、対口支援による派遣職員が多くを占めるものの、姉妹・友好連携や災害時応援協定などに基づき、独自に職員を派遣する地方自治体もみられた（写真 12）。傾向としては、過去に被災経験のある自治体からの派遣が多いようにつながりが見える。今回の対口支援では被災地に比較的近い県や政令指定都市（中部ブロック）が総括として取りまとめているものの、実際に災害対応のある都道府県や市町村の経験を活かすことも一案ではないかと考える。同時に対口支援による派遣自治体と独自派遣の自治体が連携しながら継続的に支援活動ができるしくみの整備、派遣する地方自治体も災害対応経験や技能のある職員を中長期にわたり派遣し、被災自治体と信頼関係が築ける環境を形成していくことが期待される。



写真 11. 総務省により整備された応援職員用宿泊スペース

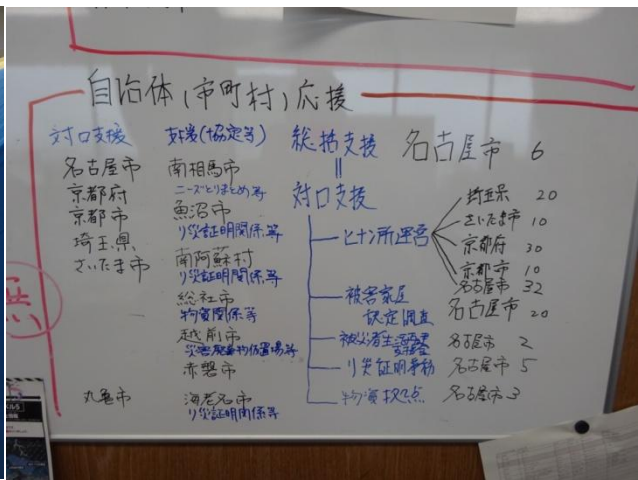


写真 12. 応援職員の派遣状況

復旧・復興にむけた課題等

被災地では被災地外へ二次避難が始まる一方、諸事情により既に二次避難場所から被災地へ戻る避難者がいるなど、避難者（被災者）の現況を把握することが難しくなっている。早急に被災者、避難者の動向を把握するしくみが必要である。同時に避難者（被災者）が情報過疎や理解できないことなどで不安にならないようコーディネートや寄り添うことのできる人的資源、組織の整備が急がれる。

また、避難所（含自主避難所）における避難生活が長期化する傾向に関して、食事の提供を炊きだし、弁当・パン以外に近隣の飲食店等が利用できるような災害救助法を活用した食券（バウチャー）の発行、支給も検討していきたい。七尾市以南では多くの飲食店が営業を再開するとともに、奥能登 2 市 2 町においてもコンビニ、スーパーマーケット、ドラッグストア等が営業している。被災地の経済活動や雇用状況を支援する観点からも検討したい。食券に関しては 2007 年の新潟県中越沖地震の柏崎市で発行された事例がある（ただし、発行に関わった新潟県職員によると、この時は避難所に滞留しがちな避難者の健康を懸念し、外出の機会を設けようとしたことが動機であった）。

今後、応援職員の増員、個人ボランティアの増加、公費解体の本格化によるがれき等災害廃棄物搬出など復旧・復興活動が活発化することによる交通渋滞の深刻化が懸念される。このような問題を減少、緩和するためには被災地の近くに支援拠点を確立することが急がれる。例えば、和倉温泉の再開など七尾市、羽咋市などの早期復旧が不可欠である。奥能登（2 市 2 町）の本格的な復旧・復興を進めるためにも関係者・関係機関の判断、創意工夫を望みたい。

なお、本レポートは速報として 2 月 15 日時点で取りまとめたものであり、見解等の変わる可能性があること予めご了承ください。